

T 156629

สภาวิศวกร เป็นองค์กรวิชาชีพหนึ่งที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 มีอำนาจหน้าที่ออกใบอนุญาตให้กับผู้ที่ขอประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม พักใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาต รับรองปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิปัตรในการประกอบวิชาชีพ วิศวกรรมควบคุมหรือความชำนาญในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม เสนอแนะ รัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดและการเลิกสาขาวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ออกข้อบังคับสภา วิศวกร และดำเนินการใด ๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภาวิศวกร ซึ่งถือว่าเป็นการ ใช้อำนาจรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะได้ศึกษาถึง สถานะทางกฎหมาย โครงสร้างทางการบริหาร ของสภาวิศวกร และศึกษาถึงลักษณะและขั้นตอนคำสั่งทางปกครองของสภาวิศวกรที่มี ผลกระทบต่อผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม โดยแปลความหมายคำว่า “คำสั่งทาง ปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 รวมทั้งศึกษาถึง หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

นอกจากนี้จะได้ศึกษาถึงขอบเขตของกฎหมายที่ควบคุมคำสั่งทางปกครองของ สภาวิศวกรหรือการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายคำสั่งทางปกครองของสภาวิศวกรซึ่ง เป็นไปตามหลัก “นิติรัฐ” ที่จะควบคุมไม่ให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ ศึกษาถึง

กลไกขั้นตอน และหลักเกณฑ์ระบบการควบคุมคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครอง และการควบคุมคำสั่งทางปกครองโดยศาลปกครอง

จากการศึกษาพบว่า

1) สภาวิศวกรเป็นนิติบุคคลแต่ไม่ใช่นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน สภาวิศวกรมีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และมีลักษณะเป็น “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ในกรณีที่สภาวิศวกรมีคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางตุลาการ

เนื่องจากสภาวิศวกรไม่ใช่หน่วยราชการ และไม่ใช่หน่วยงานของรัฐตามความหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 สภาวิศวกรจึงไม่ต้องถูกตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เช่นเดียวกัน สภาวิศวกรไม่ใช่หน่วยงานของรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 จึงไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบดังกล่าว

2) คำสั่งทางปกครองของสภาวิศวกรมีลักษณะ คือ

(1) คำสั่งทางปกครอง (acte administratif) เช่น คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมเป็นต้น

(2) คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางตุลาการ (acte jurisdictionnel) ซึ่งเป็นคำสั่งเกี่ยวกับการดำเนินคดีทางจรรยาบรรณ เช่น การพักใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น

3) การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายคำสั่งทางปกครองของสภาวิศวกร อาจแบ่งได้เป็น 2 กรณี

(1) การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายก่อนออกคำสั่ง เช่น การให้เหตุผลโดยชอบด้วยกฎหมายในคำสั่ง การพิจารณาของคณะกรรมการไต่สวนจรรยาบรรณ และคณะกรรมการจรรยาบรรณก่อนที่สภาวิศวกรจะออกคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางตุลาการ

อนึ่ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการจรรยาบรรณ ไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองของสภาวิศวกรเพราะอยู่ในขั้นตอนเตรียมการก่อนออกคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางตุลาการของสภาวิศวกร

(2) การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายภายหลังออกคำสั่ง ประกอบด้วยวิธีการอุทธรณ์คำสั่งและการกำกับดูแลโดยสมาชิก ผู้ตรวจการสภาวิศวกร รวมทั้งสถานายกพิเศษและการควบคุมตรวจสอบ โดยองค์กรภายนอก คือ ศาลปกครอง

อย่างไรก็ตาม สภาวิศวกรมีรายได้ส่วนหนึ่งจากเงินอุดหนุนของงบประมาณแผ่นดินตามมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 แต่ขณะเดียวกันสภาวิศวกรอาจถูกควบคุมโดยการตัดทอนเงินอุดหนุนจากรัฐสภาได้เช่นเดียวกัน

4) การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครอง ถือว่าเป็นการควบคุมภายนอกที่มีหลักเกณฑ์ชัดเจน และมีประสิทธิภาพ ซึ่งการนำคดีมาสู่ศาลปกครองในคำสั่งทางปกครองของสภาวิศวกรมี 2 กรณี

(1) กรณีคำสั่งทางปกครอง (acte administratif) ของสภาวิศวกร ให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งดังกล่าวนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

(2) กรณีผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง ที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางตุลาการ (acte juridictionnel) ก็ต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเช่นเดียวกัน เพราะที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดยังมิได้กำหนดให้คดีพิพาทดังกล่าวอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุด

การควบคุมโดยการกำกับจากสมาชิก ผู้ตรวจการสภาวิศวกร ยังไม่มีบทบาทใดแต่อย่างใด ต่างกับการกำกับโดยสถานายกพิเศษซึ่งมีอำนาจให้กรรมการสภาวิศวกรคนใดคนหนึ่งพ้นจากตำแหน่งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และไม่ถือว่าสถานายกพิเศษใช้อำนาจแทรกแซงการทำงานของสภาวิศวกร แต่เป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจของสภาวิศวกร

การดำเนินคดีทางจรรยาบรรณกรณีการเสนอเรื่องการกล่าวหาของเลขาธิการสภาวิศวกรต่อคณะกรรมการจรรยาบรรณยังไม่ชัดเจนว่าต้องทำภายในระยะเวลาใด ดังนั้นควรกำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้ชัดเจนเพื่อเป็นหลักประกันว่าการพิจารณาข้อกล่าวหา

T 156629

จะเป็นไปโดยความรวดเร็วและเป็นธรรม และในกรณีการอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการ
จรรยาบรรณควรให้อุทธรณ์ไปยังสภานายกพิเศษแทนที่จะอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการ
สภาวิศวกร เพราะถือว่าสภานายกพิเศษไม่มีส่วนได้เสียในกระบวนการดำเนินคดีทาง
จรรยาบรรณและควรกำหนดให้ผู้กล่าวหาหรือผู้กล่าวโทษสามารถคัดค้านการแต่งตั้ง
อนุกรรมการไต่สวนจรรยาบรรณคนใดคนหนึ่งได้ หากเห็นว่าอนุกรรมการไต่สวน
จรรยาบรรณคนดังกล่าวมีส่วนได้เสียหรือจะยังให้การดำเนินการพิจารณาจรรยาบรรณ
เป็นไปด้วยความไม่ยุติธรรม

อนึ่ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 50 ได้บัญญัติให้
บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรี
อย่างเป็นธรรม เพราะฉะนั้นการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมควรมีใบอนุญาต
ประกอบวิชาชีพระดับเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อให้มีการแข่งขันการประกอบวิชาชีพ
วิศวกรรมควบคุมอย่างเป็นธรรม เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้บริโภคมีทางเลือกมากขึ้นและคุ้มครอง
สิทธิเสรีภาพผู้ประกอบการวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม

TE 156629

An Engineer Council is one of the professional organizations, established by Engineer Act of B.E. 2542 (1999), having powers and duties to issue a license to an applicant for licensing in the controlled engineering profession, to suspend or revoke a license, to accredit degrees, diplomas or certificates in the practice of the controlled engineering profession, to propose to Ministers the prescribing and abolishment of branches of controlled engineering profession, to issue regulations of the Engineer Council and to perform other activities in order to comply with the objectives of the Engineer Council, which is constituted the exercise of state power in place of State to provide public services.

The objective of the thesis is to study the legal status and the administrative structure of the Engineer Council and study the character, and

the process of issuing an administrative act of the Engineer Council, affecting practitioner of the Controlled Engineer Profession via the interpretation of "Administrative Act" according to Administrative Procedure Act of B.E. 2539 (A.D.1996), the Principle of Legality of Administrative Action as well.

Furthermore, its objective is to study the scope of law controlling an administrative act of the Engineer Council, the control over the legality of an administrative act of the Engineer Council according to the principle of the rule of law, which controls the executive branch not to exercise the state power arbitrarily, including the study of the mechanism, process and principle as well as the system of the control over an administrative act of an executive branch including the control of an administrative act by an Administrative Court.

The results of the study are as follows:

1) The Engineer Council is not, according to a public law, a juristic person but a juristic person under a private law; it is an administrative agency according to the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999), which is an administrative agency under Information of Government Act of B.E. 2540. Besides, the council is "The Quasi-Judicial Council" in case the Engineer Council issues an administrative act constituting a judicial act.

Since the Engineer Council is not both a Government official and an official in accordance with the organic law on Ombudsmen; as a result, the Engineer Council is not supervised by the Ombudsmen. By the same token the Council is not a state agency under the regulation of the office of the prime

minister concerning public hearing of B.E. 2539; consequently, it is not subject to the said regulation.

2) The characters of an administrative act of Engineer Council are as follows:

(1) An administrative act (Acte Administratif), for example, an act not issuing a license to an applicant for licensing in the Controlled Engineering Profession, etc;

(2) An administrative act which is a judicial act (Acte Jurisdictionnel), relating to the right to sue concerning the proceedings and decisions of the Engineering Council such as to suspend or revoke a license.

3) The control of legality of an administrative act of the Engineer Council can be divided into two types:

(1) The control of legality before issuing an order such as giving a legal reason in the order, the consideration of both a sub-committee and a Code of Conduct Committee before the Engineer Council issues an administrative act, which is a judicial act;

The decision of the committee is not constituted an administrative act of the Engineer Council since it is a process prior to issuing an administrative act, which is a judicial act of the Council.

(2) The control of the legality after issuing an order, composing of the appeal of orders and conduction by members, inspectors from the Engineer Council, including Council Special President and the conduction of supervision via external organization, that is, an Administrative Court.

However, one of the revenues of the Engineer Council receives from a subsidy of Government's budget under section 9 of Engineering Act of B.E. 2542, while the Council may be controlled by a subsidy cut via the Parliament.

4) The control of the legality by an Administrative Court is considered an external control, having obvious principle and efficiency. The right to bring suit in an Administrative Court regarding to an administrative act of Engineer Council can be divided into two cases as follows:

(1) In the case of an administrative act of the Engineer Council, a person being affected by an administrative act has the right to sue before the First Instance of the Administrative Court.

(2) In the case of a judicial act (Acte Jurisdictionnel), a person being affected by an administrative act, which is a judicial act, has the right to sue before the First Instance of the Administrative Court, too because the General Assembly of the Judges of the Administrative Court has not specified that the dispute is subject to the jurisdiction of the Supreme Administrative Court yet.

The Control, however, via the conduction by members has not had the sanction yet which is different from that of Council Special President which has the right to order any member of the Board of the Engineer Council to vacate office by cabinet approval. This is not considered the intervention in the Council by Council Special President but the balance of the exercise of Engineer Council power.

There is no time limit relating to the right to sue of the General-Secretary of the Engineer Council before a Code of Conduct Committee. Thus,

TE 156629

to guarantee fairness and delay, there should be time limit regarding the dispute proposal of General-Secretary of the Council before a Code of Conduct Committee. Furthermore, in case of the appeal of the decision of the Code of Conduct Committee, it should be appealed to Council Special President, instead of the board of the Engineer Council since Council Special President has no interest in the procedure of the code of conduct. In addition, the accusing person or blaming person can object to the appointment of any sub-committee if it is found that the sub-committee has an interest in the proceeding or may make it unfair.

According to the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 section 50, a person shall enjoy the liberties to engage in an enterprise or an occupation and to undertake a fair and free competition.

In conclusion, A license should have only one level to make the competition of Controlled Engineering Profession fair, give a consumer a more chance, and protect the freedom of a Practitioner of the Controlled Engineering Profession.